SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
FINLANDS ADVOKATFÖRBUND

SISÄMINISTERIÖ
VALTIOVARAINMINISTERIÖ
OIKEUSMINISTERIÖ

12.4.2016 1 (14)

virpi.koivu@intermin.fi
armi.taipale@vm.fi
arja.manner@om.fi

RAHANPESUDIREKTIIVI JA ASIANAJAJIEN VALVONTA

1. Johdanto

Tässä lausunnossa Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä 'Asianajajaliitto') esittää näkemyksiään siitä, miten asianajajien valvonta tulisi järjestää saatettaessa neljättä rahanpesudirektiiviä kansallisesti voimaan.

Asianajajaliiton tiedossa on, että täytäntöönpanoa valmisteleva työryhmä pohtii sitä, voidaanko Asianajajaliitolle uskoa rahanpesudirektiivissä tarkoitettujen hallinnollisten sanktioiden määräämistä, joita työryhmä pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Asianajajaliitto on aikaisemmin antamissaan lausunnoissa katsonut, että sille voidaan uskoa hallituksen esityksessä mainittu hallinnollisten sanktioiden määrääminen. Tätä edellyttää asianajajien riippumattomuus, jota on kattavasti käsitelty Asianajajaliiton 22.1.2016 antamassa lausunnossa. Asianajajaliitto viittaa asiassa aikaisemmin antamiinsa lausuntoihin ja katsoo, että ensisijaisesti asianajajien valvonta ja hallinnollisten sanktioiden määrääminen tulisi järjestää siten, että Asianajajaliitto ja Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta vastaavat toimistojen tarkastuksista ja tarkastuksista aiheutuvista mahdollisista sanktioinneista.

Asianajajaliitto esittää oman ehdotuksensa myös siitä, kuinka asianajajien valvonta rahanpesun estämistä koskevan direktiivin osalta voitaisiin järjestää siinä tapauksessa, että Asianajajaliitto/valvontalautakunta ei tulisi olemaan hallinnollisia seuraamuksia määräävä taho.

Asianajajaliitto katsoo, että joka tapauksessa liiton näkemykset asianajajakunnan riippumattomuudesta ja asiakassalaisuuksien säilymisen tärkeydestä ja niiden asettamista vaatimuksista asianajajien valvonnalle tulee ottaa huomioon ja tuoda esille myös hallituksen esityksen lopullisissa perusteluissa.

2. Hallituksen esitys koskien hallinnollisia seuraamuksia ja niiden määräämistä

Täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän esitys sisältää hallituksen esityksen laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä.

Lakiesityksen 8 luvussa säädetään valvontaviranomaisista. Lain 8 luvun 1 §:n 5-kohdan mukaan asianajajayhdistys valvoo asianajajia. Saman luvun 2 ja 3 §:ssä säädetään Asianajajaliiton oikeudesta saada asianajajilta liiton pyytämiä tietoja ja selvityksiä sekä suorittaa tarkastuksia asianajotoimistoissa.

Rahanpesulain 9 luvussa säädetään hallinnollisista seuraamuksista, joita voidaan määrätä sille, joka rikkoo rahanpesulaissa säädettyjä velvoitteita. Lakiehdotuksen mukaan Asianajajaliitto tekisi esityksen rikemaksun, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun määräämisestä aluehallintovirastolle.

Lain 9 luvun 10 §:n mukaan rikemaksua, julkista varoitusta ja seuraamusmaksua koskeva asia tulee vireille aluehallintovirastossa Asianajajaliiton esityksestä. Säännöksen mukaan Asianajajaliiton on tehtävä aluehallintoviraston kanssa yhteistyötä tutkinnan aikana ennen esityksen tekemistä.

Lain 9 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliiton esitys seuraamusmaksun määräämisestä on tehtävä kirjallisesti. Esityksessä on mainittava

1) sen nimi, kotipaikka ja osoite, johon vaatimus kohdistuu

2) vaatimus ja sen perusteet; sekä

3) ne tosiseikat ja asiakirjat, joihin asianajajayhdistys vetoaa.

3. Asianajajaliiton esitys valvonnan järjestämiseksi

Asianajajaliitto katsoo, että rahanpesudirektiivin ja Asianajajaliiton valvojan roolin edellyttämät tarkastukset ja selvitykset tulee suorittaa vain Asianajajaliiton toimesta ja kautta (joko yksittäinen tarkastuksen suorittamaan määrätty asianajaja tai liiton henkilökuntaan kuuluva lakimies tai muu vastaava ratkaisu). Perusteena tälle on asianajajien asiakkaiden oikeus luottaa siihen, että heidän saamansa oikeudellinen apu on luottamuksellista silloinkin, kun asiakkaan vastapuolena on viranomainen. Tämä liiton tarkastusoikeus on tunnustettu myös edellä mainitussa hallituksen esityksessä.

Tällä hetkelläkin Asianajajaliiton hallitus yleisvalvontaoikeutensa (asianajajalain 6 §) nojalla määrää vuosittain noin 45 asianajotoimistoa tarkastettavaksi. Tulevien rahanpesulain edellyttämien tarkastusten osalta Asianajajaliiton hallitus tulee vahvistamaan laatimansa riskiarvion perusteella toimistotarkastusten aikataulun, jonka mukaan jokainen asianajotoimisto tullaan tietyllä aikavälillä tarkastamaan. Tarkastuksen suorittaa joko tehtävään määrätty asianajaja tai liiton palveluksessa oleva lakimies. Suoritetuista tarkastuksista pidetään kirjaa.

Tarkastusmenettely etenisi siten, että tarkastaja laatii raportin ja toimittaa sen liiton hallitukselle, kuten nykyisinkin tapahtuu. Tarkastusraportissa käytäisiin läpi tarkastuslomakkeessa olevat tarkastettavat asiat ja tarkastuksessa riittävässä laajuudessa selvitetään, miten asiat on toimistossa järjestetty ja määräyksiä noudatettu. Tarkastuslomakkeeseen kirjattaisiin tarkastuksessa havaitut seikat. Lomakkeeseen ei kirjattaisi asianajosalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja (esim. asiakkuuteen liittyviä tietoja), vaan nämä käsiteltäisiin anonyymisti. Nykyisinkään toimistotarkastuskertomuksissa ei mainita asianajajan asiakkuuksia koskevia tietoja tai muita asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja eivätkä ne olisi tarpeen rahanpesudirektiiviin perustuvissa tarkastuksissakaan. Asiakkuuteen liittyvät tiedot eivät ole merkityksellisiä itse pääasian ratkaisun kannalta. Tarkastaja toimisi virkavastuulla tehtävää hoitaessaan.

Neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osassa (kohta 9) kiinnitetään huomiota siihen, että lainopillisen neuvonnan tulee kuulua salassapitovelvollisuuden piiriin. Tämä tulee ottaa korostetusti huomioon Suomessa direktiiviä täytäntöön pantaessa.

Direktiiviä ei sovelleta oikeudenkäyntiasioihin eikä muihin esimerkiksi yksityishenkilön oikeudellisten asioiden hoitamiseen, mikäli toimeksiannot eivät sisälly direktiivin 2 artiklan 3 b-kohdan luetteloon. Suurimmassa osassa asianajotoimistoja hoidetaan lähinnä juuri tällaisia toimeksiantoja, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Mikäli joku muu kuin Asianajajaliiton määräämä tarkastusviranomainen suorittaisi tarkastusta asianajotoimistossa, olisi vaarana, että hänen tietoonsa tulisi myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvia tietoja, joihin hänellä/ao. taholla ei ole oikeutta päästä. Myös siksi on korostetun tärkeää, että tarkastukset ja niiden raportoinnin suorittaa Asianajajaliitto tai liiton määräämä henkilö (asianajaja tai Asianajajaliiton palveluksessa oleva henkilö).

3.1. Ehdotus A: Hallinnollisen seuraamuksen määrää valvontalautakunta

Ensisijaisesti näemme, että menettelyn tulisi olla seuraava:

Asianajajaliiton hallituksen määräämä tarkastaja suorittaa asianajotoimiston tarkastuksen. Tarkastaja laatii tarkastuskertomuksen tarkastuksen kulusta ja siinä tehdyistä havainnoista. Tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi liiton hallitukselle, joka päättää, saatetaanko tarkastuksessa ilmi tulleita asioita valvontalautakunnan tutkittavaksi. Hallitus käyttää tällöin yleisvalvontaoikeuttaan, kuten muidenkin toimistotarkastusten osalta. Hallitus voi myös määrätä tarkastuksen suoritettavaksi tietyssä toimistossa ennalta aikataulutettujen tarkastusten välissä.

Valvontalautakunta käsittelee asian, kuten liiton hallituksen yleisvalvontaoikeutensa nojalla vireille saattamat valvonta-asiat. Mikäli asiassa oltaisiin harkitsemassa hallinnollista seuraamusmaksua tai asianajajan erottamista, käsiteltäisiin asia valvontalau-

takunnan täysistunnossa. Valvontalautakunnan ratkaisusta asianajajalla on muutoksenhakuoikeus Helsingin hovioikeuteen, joka käsittelee kaikki valvontalautakunnan ratkaisuja koskevat muutoksenhakuasiat.

Asian käsittelemiseen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa ei ole estettä, koska jo aiemmin asianajajalakia uudistettaessa on otettu kantaa siihen, että liiton valvontamenettely ei ole edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä.

Tämä ehdotus turvaa salassapitovelvollisuuden ja asianajajakunnan riippumattomuuden toteutumisen ja tätä ehdotusta on voimakkaasti tuettu myös Asianajajaliiton toimittamassa asiantuntijalausunnossa (Asianajajaliiton lausunnon 22.1.2016 liitteenä oleva apulaisprofessori Sakari Melanderin lausunto).

3.2. Ehdotus B: Hallinnollisen seuraamuksen määrää muu taho kuin valvontalautakunta

Toissijaisesti näemme asian menettelyksi seuraavan:

Asianajajaliiton hallituksen määräämä tarkastaja suorittaisi asianajotoimiston tarkastuksen. Tarkastaja laatisi tarkastuskertomuksen tarkastuksen kulusta ja siinä tehdyistä havainnoista. Tarkastuskertomus käsiteltäisiin ensin Asianajajaliiton toimistotyönä. Mikäli tarkastuskertomuksesta ilmenisi, että tarkastuksessa on havaittu puutteita rahanpesulainsäädännön sanktioiduiksi säädettyjen velvoitteiden noudattamisessa, Asianajajaliitto pyytäisi selvityksen asianajajalta. Viimeistään ao. selvityksen hankkimisen jälkeen asia vietäisiin Asianajajaliiton hallituksen käsittelyyn. Mikäli puutteet olisivat sellaisia, että niistä ilmenevä menettely tai laiminlyönti ylittäisi erikseen määriteltävän ns. ilmoittamiskynnyksen, Asianajajaliiton hallitus toimittaisi tarkastuskertomuksen ja asianajajan selvityksen aluehallintovirastolle, joka tutkisi asian ja päättäisi mahdollisesta asianajajalle määrättävästä hallinnollisesta seuraamuksesta. Aluehallintoviraston päätöksestä asianajajalla olisi muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen.

Mikäli asianajajan lausunto sisältäisi asianajosalaisuuden piiriin (asianajajalaki 5 c §) kuuluvia tietoja, Asianajajaliitto merkitsisi asiakirjan salassa pidettäväksi. Asianajosalaisuuksien turvaamiseksi aluehallintoviraston osalta tulisi rahanpesulakiin ottaa vastaavat säännökset salassapitovelvollisuudesta ja asianajosalaisuuden turvaamisesta kuin on esimerkiksi luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevan lain 19 §:n 2 momentissa:

> ”Valvontalautakunnan, valvontayksikön ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta-asiassa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, jollei luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuudesta

> muuta johdu. Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan tai oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätös on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.”

Asianajajalaissa on salassapitosäännökset Asianajajaliiton toimielinten suhteen.

Aluehallintovirastolla ei tulisi olla oikeutta saada haltuunsa asianajajan salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden alaisia tietoja tai asiakirjoja, ellei asianajaja puolustautuakseen häneen kohdistettua seuraamusvaatimusta vastaan joudu paljastamaan tällaisia tietoja (ks. jäljempänä kohta 4).

3.3. Asianajajaliiton tekemä esitys aluehallintovirastolle ja yhteistyö aluehallintoviraston kanssa

Hallituksen esityksen mukaan Asianajajaliitto ja aluehallintovirasto tekisivät yhteistyötä (9 luku 10 § 1 momentti) jo yksittäisen tutkinnan aikana. Samoin hallituksen esityksessä on säännös, jonka mukaan Asianajajaliiton tulee tehdä aluehallintovirastolle kirjallinen esitys hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä (9 luku 10 § 2 momentti).

Ehdotettu 9 luvun 10 § 1 momentti

Asianajajaliitto katsoo, että lakiin tai ainakin hallituksen esityksen perusteluihin on kirjattava tarkemmin raamit liiton ja aluehallintoviraston yhteistyöstä ja mahdollisesti esimerkein avattava, millaista tämä yhteistyö olisi. Työryhmän laatimassa hallituksen esityksessä todetaan tältä osin vain, että ”*laissa tarkoitetut hallinnolliset seuraamukset ovat uusia sekä aluehallintovirastolle että Asianajajaliitolle eikä aluehallintovirastolla ole luotuna vielä sisäisiä menettelytapasäännöksiä seuraamusten käsittelylle ja tästä syystä Asianajajaliiton ja aluehallintoviraston yhteistyökäytäntöjen kuvaaminen hallituksen esityksessä on vaikeaa. Asianajajaliitolla on kuitenkin muun lainsäädännön nojalla oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia ja asianajajista annetussa laissa on säädetty seuraamusten käsittelystä Asianajajaliitossa.”*

Erityisen tärkeää on määritellä Asianajajaliiton hallituksen *ilmoittamiskynnys* esimerkiksi siten, että seuraamuksen määräämiskynnyksen alittavat menettelyt ja laiminlyönnit (esimerkiksi vähäiset menettelyt ja laiminlyönnit) eivät antaisi aihetta asian vireillepanoon aluehallintovirastossa. Työryhmämietinnössä (s. 73) todetaankin, että hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä ilmoitusvelvolliselle, joka *vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti* rikkoo säännöksiä asiakkaan tuntemis- ja tunnistamisvelvollisuudesta, epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisestä rahanpesun selvittelykeskukselle, tietojen säilyttämisestä tai sisäisestä valvonnasta.

Yllä siteeratun sanamuodon mukaan hallinnollinen seuraamus edellyttää vakavaa laiminlyöntiä, toistuvaa tai järjestelmällistä säännösten rikkomista. Lievimmän hallinnollisen seuraamuksen rikemaksun osalta (9 luvun 1 §) rikemaksu tulee määrätä sille, joka ”tahallaan tai huolimattomasti” menettelee 1 §:ssä säädetyllä tavalla.

Hallituksen esityksessä ja sen perusteluissa tulisi antaa Asianajajaliitolle mahdollisuus jättää asia vireille saattamatta aluehallintovirastossa, esimerkiksi, mikäli laiminlyönti olisi yksittäinen/vähäinen ja puute korjattaisiin heti esimerkiksi tarkastuksen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä tulisi käsitellä myös niitä tilanteita, jotka voitaisiin korjata jo itse toimistotarkastuksissa: jos tarkastaja havaitsee esimerkiksi vähäisen puutteen, jonka asianajaja korjaa heti tai tarkastaja mahdollisin jälkitarkastuksin vielä varmistuu siitä, että asia on korjattu, olisi perusteltua ajatella, että asiassa ei olisi tarvetta edetä aluehallintovirastoon. Asianajajaliiton käsityksen mukaan jotkin asiat voisivat olla niin vähäisiä laiminlyöntejä, että niistä ohjeistamalla ja ”opikseen ottamalla” asianajaja voisi välttyä hallinnolliselta seuraamukselta. Näitä tilanteita tulisi hallituksen esityksessä kuitenkin tarkemmin vielä pohtia. Asianajajaliitto korostaa kuitenkin sitä, että niiden laiminlyöntien, jotka jätettäisiin viemättä aluehallintoviraston käsittelyyn, tulisi olla luonteeltaan lähtökohtaisesti vähäisiä.

Hallituksen esityksessä ei avata sitä, miksi lakiin on kirjattu yhteistyövelvollisuus Asianajajaliiton ja aluehallintoviraston kesken. On selvää, että erilaisista käytännön menettelyistä voidaan ja on tarpeenkin tehdä yhteistyötä. Aluehallintoviraston kanssa voidaan tehdä yhteistyötä esimerkiksi sen suhteen, mitä selvitystä liitto toimittaa aluehallintovirastoon asian vireilletulon yhteydessä. Asianajajaliittoa kiinnostaa myös aluehallintoviraston ratkaisukäytäntö vastaavissa tapauksissa esimerkiksi lakiasiaintoimistojen osalta. Yhteiset tapaamiset, keskustelut ja koulutukset tältä osin ovat varmasti hyödyllisiä.

Sen sijaan Asianajajaliitto ei kannata ehdotusta, että aluehallintoviraston kanssa tehtäisiin mihinkään säädökseen perustuvaa yhteistyötä asian ollessa vielä kesken ja käsittelyssä Asianajajaliiton hallituksessa. Asianajajaliitto katsoo, että aluehallintovirasto ei voi osallistua Asianajajaliitossa tapahtuvaan asian selvittämiseen, koska aluehallintovirasto toimivaltaisena viranomaisena tutkii ja ratkaisee asian. Liitto katsoo, ettei Asianajajaliitosta ulkopuolisen, seuraamuksen määräävän tahon tule olla varsinaisessa tutkinnassa mukana, vaan objektiivisesti arvioida, ylittyykö seuraamuksen määräämisen kynnys vai ei. Tutkinnan kohteena olevan oikeusturvan kannalta tällainen yhteydenpito voi olla hyvinkin ongelmallista.

Ehdotettu 9 luvun 10 § 2 momentti

Asianajajaliitto katsoo, että laista olisi poistettava säännös (10 § 2 momentti), jossa Asianajajaliitto esittäisi *”vaatimuksen ja sen perusteet sekä ne tosiseikat ja asiakirjat, joihin asianajajayhdistys vetoaa”*. Hallituksen esityksen perusteluissa tämän kohdan osalta todetaan vain, että liiton olisi tehtävä esitys kirjallisesti ja siinä olisi mainittava vähintään 2 momentissa esitetyt tiedot.

Asianajajaliitto katsoo, että sanamuodon tulisi olla *”Asianajajaliitto saattaa toimistotarkastuksessa havaitut laiminlyönnit viranomaisen tietoon”* tms. Asianajajaliiton hallituksen harkintaan jäisi, esittääkö se aluehallintovirastolle mahdollisesti ehdotuksen myös seuraamuksen osalta.

Ehdotetun lain mukaan asia tulee vireille aluehallintovirastossa Asianajajaliiton aloitteesta. Asianajajaliiton hallituksella olisi velvollisuus saattaa laissa tarkoitetut laiminlyönnit ja rikkomukset aluehallintoviraston tutkittavaksi, ellei erikseen ole säädetty, että hallituksella olisi asiassa harkintavaltaa jättää ilmoitus tekemättä.

Lopuksi Asianajajaliitto kiinnittää huomiota 9 luvun 10 §:n 2 momentin sanamuotoon, jossa todetaan, että *"Asianajajayhdistyksen esitys seuraamusmaksun määräämisestä on tehtävä kirjallisesti ja siinä on mainittava..."*. Tarkoittaako tämä sitä, että samaa menettelyä ei sovellettaisi rikemaksun ja julkiseen varoituksen määräämiseen?

Hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättäminen

Asianajajaliitto toteaa myös, että hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämistä koskevan 9 luvun 6 §:n perustelut ovat suppeat. Epäselväksi jää, milloin teko on niin vähäinen, että seuraamus voidaan jättää määräämättä. Hallituksen esityksessä annetaan esimerkkinä vain "kun virhe on johtunut inhimillisestä erehdyksestä eikä huolimattomuudesta". Asianajajaliiton roolia ei ole tämän lainkohdan osalta käsitelty. Asianajajaliiton käsityksen mukaan olisi selventävää todeta perusteluissa, että tällaisessa tilanteessa ei välttämättä myöskään asian vireille saattamiskynnys aluehallintovirastoon ylittyisi.

4. Asianajosalaisuuksien suojaaminen

Asianajajalla on salassapitovelvollisuus asianajajalain 5 c §:n nojalla: *"Asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon."*

Myös hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa säädetään asianajajan salassapidosta.

Tapaohjeiden 3.4-kohdan mukaan

> *"Asianajaja ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon (salassapitovelvollisuus).*
>
> *Asianajaja ei saa myöskään luvattomasti ilmaista muita tietoja, joita hän on tehtävää hoitaessaan saanut tietää asiakkaasta ja tämän oloista (vaitiolovelvollisuus)."*

Hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 4.3-kohdan mukaan

> *"Asianajajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuus on ajallisesti rajoittamaton. Sillä, jota salassapito- ja vaitiolovelvollisuus suojaa, on kuitenkin oikeus vapauttaa asianajaja salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta.*

Asianajaja voi lisäksi vapautua salassapito- ja vaitiolovelvollisuudestaan siinä määrin kuin

1. siihen on laista tai asianajajaliiton säännöistä johtuva velvollisuus;

2. se on välttämätöntä asianajajan puolustautuessa itseensä kohdistuvilta vaatimuksilta; tai

3. se on asianajajan asiakkaaltaan olevan saatavan perimiseksi välttämätöntä."

Asianajajaliitto kantaa erityistä huolta siitä, että mikäli asianajajien valvontaa ja sanktioiden määräämistä ulkoistetaan Asianajajaliiton ja sen toimielinten ulkopuolelle, vaarantuu myös asianajosalaisuuksien suojaaminen. Kaikissa asianajajien valvontaa koskevissa menettelyissä on huolehdittava siitä, että asianajajan salassapitovelvollisuutta asiakastaan kohtaan ja asiakkaan perusteltua oikeutta edellyttää asianajosalaisuuden säilymistä ei missään vaiheessa loukata.

Asianajotoiminnan keskeinen peruste on, että asiakas voi luottamuksellisesti kertoa asianajajalle asioita ja seikkoja, joita hän ei kertoisi kenellekään muulle. Vain tällöin asianajajan on mahdollista antaa oikeat ja lainmukaiset neuvot ja toimiohjeet asiakkaalleen. Luottamuksellisuus ja siihen liittyvä salassapito- ja vaitiolovelvollisuus eivät ole asianajajan vaan hänen asiakkaansa oikeus.[1] Luottamuksellisuus on yksi asianajajakunnan tärkeimmistä perusarvoista.

Asianajajan salassapitovelvollisuutta ja -oikeutta vahvistettiin myös tämän vuoden alusta voimaan tulleen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä, jonka nojalla asianajajalla on oikeus kieltäytyä todistamasta paitsi oikeudenkäyntiasioiden yhteydessä tietoonsa saamista asioista, myös muista asianajajalle uskotuista asianajosalaisuuksista. Tällä lailla turvataan oikeudellista apua antavan ja päämiehen välinen luottamussuhde sekä ensiksi mainitun toiminnan riippumattomuus luottamussuhteen ulkopuolisista tahoista. Sama velvollisuus ja oikeus kieltäytyä paljastamasta asianajosalaisuuksia koskee myös poliisin esitutkintaa ja pakkokeinolaissa tarkoitettuja turvaamistoimia.

Puolustautuakseen asianajajaa itseään kohtaan esitettäviltä vaatimuksilta asianajaja voi joutua paljastamaan seikkoja, jotka kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin. Asianajajaliiton valvontamenettelyssä tämä on otettu huomioon ja säädetty salassapitovelvollisuudesta asian käsittelyyn osallistuville. Vastaava säännös tulisi lisätä tulevaan lakiin koskemaan myös aluehallintovirastoa ja sen henkilöstöä.

4.1. Asianajajan salassapitovelvollisuuden turvaaminen asianajajalaissa ja liiton valvontamenettelyssä

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen jäsen ei saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka hän valvontaa suorittaessaan on saanut tietää. Asianajajalain 7 a §:ssä valvontalautakunnan jäsenet on

[1] *Markku Ylönen,* Asianajajaoikeus – laki, säännöt ja tapaohjeet, s. 249 (2014)

salassapidon suhteen rinnastettu hallituksen jäseniin. Lain 7 j §:n nojalla valvontalautakunnalle asian käsittelyä varten toimitetun sekä ratkaisun sisältävän asiakirjan julkisuudesta on voimassa, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Edelleen lain 7 k §:n mukaan valvontalautakunnan jäsen ei saa oikeudettomasti ilmaista sellaista laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, jonka hän valvonta-asiaa käsitellessään on saanut tietää.

Asianajajalain 6 §:ssä säädettyä liiton hallituksen jäsenten ja asianajajan toimistoa tarkastavan henkilön salassapitovelvollisuutta on tulkittu niin, että se koskee myös kaikkia niitä liiton palveluksessa olevia henkilöitä, jotka ovat tekemisissä valvonta-asioiden kanssa.

Asianajajista annetun lain edellä kerrotut säännökset perustuvat lain 5 c §:ssä säädettyyn asianajajan salassapitovelvollisuuteen. Kun asianajaja antaa Suomen Asianajajaliitolle vastauksen häneen kohdistuneeseen kanteluun, asianajajan on annettava vastauksensa avoimesti eikä hän voi vastausvelvollisuutta täyttäessään vedota lain 5 c §:ssä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteensa. Tämän vuoksi asianajaja joutuu vastauksessaan säännönmukaisesti kertomaan valvontaelimille sellaisia asianajotoimeksiantoon kuuluvia seikkoja, jotka muuten kuuluisivat hänen salassapitovelvollisuutensa piiriin.

Asianajajalain mukaan kaikki se asianajajan asiakasta koskeva tieto, joka saadaan asianajajien valvontaa suoritettaessa, on salassa pidettävää. Myös julkisuuslain perusteluissa on nimenomainen lausuma ”Suomen Asianajajaliiton hallussa olevat kurinpitoasiaa koskevat asiakirjat, joista ilmenee asianajajan asiakasta koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä”. Valvonta-asiakirjat ja valvontalautakunnan päätökset, jotka sisältävät asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, ovat salassa pidettäviä eikä niitä anneta muille kuin asianosaisille.

Toimittaessaan asianajajan valituksen johdosta valvonta-asiakirjat ja liiton hallituksen asiassa antaman lausunnon Helsingin hovioikeuteen, Asianajajaliitto pyytää hovioikeutta määräämään asianajosalaisuuksia sisältävät asiakirjat salassa pidettäviksi. Näin hovioikeus myös säännönmukaisesti tekee.

Julkisuuden tarpeita varten Asianajajaliiton valvontalautakunnan valvontamenettelyssä on kehitetty nk. julkinen ratkaisuseloste, josta ilmenee, ketä asianajajaa valvonta-asia koskee ja mistä asiassa on ollut kysymys. Julkisesta ratkaisuselosteesta ei ilmene asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja ja se on jokaisen asiasta kiinnostuneen saatavissa. Vastaava menettely tulisi tulevassa laissa ottaa käyttöön myös aluehallintoviraston osalta.

4.2. Julkisuuslaki ja asianajosalaisuuksien turvaaminen

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi.

Julkisuuslain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta.

Lain 24 §:ssä on luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista. Asianajajien valvontaan soveltuvia säännöksiä voisivat olla:

- 6-kohta: kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle,
- 17- ja 20-kohdat, joissa säännellään julkisyhteisön tai yksityisen liike- tai ammattisalaisuudesta (”20-kohta: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista”),
- 23-kohta: henkilön taloudelliset olot sekä
- 25-kohta: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta.

Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. Yksityiselämän suojaamiseksi 24 §:n 1 momentin 24–32-kohdissa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan tai niitä vastaavan muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi määrätyn asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.

Viranomaisella on eräissä tapauksissa oikeus antaa tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta.

Verrattuna julkisuuslain säännöksiin, asianajajien salassapitovelvollisuus ei lakkaa esimerkiksi, kun asia on ratkaistu (kohta 6) tai vaikka liike- tai ammattisalaisuuden paljastaminen ei aiheuta taloudellista vahinkoa (kohdat 17 ja 20).

Kuten edellä kohdassa 4.1 on jo todettu, julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) lain 24 §:n perusteluissa todetaan sanatarkasti*: ”Siten Suomen Asianajajaliiton hallussa olevat kurinpitoasiaa koskevat asiakirjat, joista ilmenee asianajajan asiakasta koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä”.*

Asianajajalaki on erityislaki suhteessa julkisuuslakiin eikä julkisuuslain salassapitovelvollisuus ole läheskään yhtä kattava kuin mitä asianajajalaissa on säädetty. On huomattavaa, että julkisuuslaki koskee vain viranomaisia ja viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja, kun taas asianajajalain nojalla suojattava intressi on asianajajan hallussa oleva asianajosalaisuus, joka ei rajoitu asiakirjoihin. Julkisuuslaki ei pysty täyttämään niitä vaatimuksia, joita asianajosalaisuuden säilyttäminen edellyttää ja tästä syystä salassapidosta valvontamenettelyssä on säädetty asianajajalaissa. Asianajajalakia vastaava salassapitovelvollisuus tulisi siten säätää tulevassa laissa myös aluehallintovirastoa ja sen henkilöstöä koskevaksi.

4.3. Asianajajaliiton esitys asianajosalaisuuksien turvaamisesta aluehallintoviraston menettelyssä

Aluehallintoviraston käsitellessä asianajajaa koskevaa toimistotarkastuskertomusta ja asianajajan asiassa antamaa selvitystä sen tulee ottaa huomioon, että asiakirja-aineisto voi sisältää asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Ehdotuksemme mukaan, lähettäessään asiakirjat aluehallintovirastolle Asianajajaliitto leimaisi ne asiakirjat, jotka mahdollisesti sisältävät salassa pidettäviä tietoja ja ilmoittaisi samalla, mihin salassapitovelvollisuus perustuu. Myös selvityksen antavan asianajajan tulee ilmoittaa, mikäli hänen antamansa selvitys sisältää asianajosalaisuuksia.

Aluehallintoviraston kirjallinen päätös asiassa on Asianajajaliiton käsityksen mukaan julkinen. Mikäli aluehallintoviraston päätös sisältäisi asianajajan aluehallintovirastolle paljastamia asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, tulee näiden tietojen osalta joko antaa asiakirja, josta nämä tiedot on poistettu tai laatia asiassa edellä Asianajajaliiton valvontamenettelyn osalta kuvatun kaltainen julkinen ratkaisuseloste, josta ilmenee asianajajan menettely ja hänelle siitä määrätty seuraamus ilman, että asianajajan asiakkaan asianajosalaisuuksia paljastetaan. Asianajajaliitto katsoo, että aluehallintoviraston päätöksissä ei ylipäänsä ole missään tapauksessa tarvetta mainita nimeltä esimerkiksi sitä, keitä asiakkaita asianajaja on jättänyt tunnistamatta, vaikka asianajaja tällaista tietoja olisikin joutunut ilmoittamaan.
Asianajajaliitto katsoo, että aluehallintoviraston salassapitovelvollisuudesta kuvatussa asianajajalain laajuudessa on siten säädettävä erikseen laissa, kuten on tehty esimerkiksi oikeudenkäyntiavustajalautakunnan osalta.

Kuten edellä on todettu, muutoksenhakutuomioistuimen osalta esimerkiksi Helsingin hovioikeus käsitellessään valvontalautakunnan ratkaisuista tehtyjä asianajajien valituksia määrää Asianajajaliiton hallituksen pyynnöstä, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:n[2] nojalla hovioikeudelle toimitetut ja hovioikeuteen jäävät salainen -leimalla merkityt asiakirjat on pidettävä salaisina (yleensä kymmenen vuotta). Hovioikeus liittää päätökseensä valvontalautakunnan

[2] ”Tuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai erityisestä syystä muutoinkin päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä tarpeellisin osin salassa, jos siihen sisältyy muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, joiden julkisiksi tuleminen todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.”

laatiman julkisen ratkaisuselosteen, josta ilmenee tarkemmin, mistä asiassa on ollut kysymys. Vastaavaa menettelyä voidaan soveltaa myös hallintotuomioistuimissa.

Myös asianajajalla on velvollisuus kiinnittää aluehallintoviraston ja muutoksenhakutuomioistuimen huomiota asianajosalaisuuksien huomioimiseen.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen 9 luvun 8 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen on julkistettava rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että julkistaminen tapahtuu viranomaisen verkkosivuilla ja julkistamisesta on käytävä ilmi vähintäänkin tiedot rikkomisen tyypistä ja luonteesta sekä rikkomisesta vastuussa olevien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden nimet.

Jos aluehallintovirasto julkistaa vain asianajajalle määrätyn seuraamuksen, menettelystä vastuussa olevan asianajajan nimen ja tiedot rikkomisen tyypistä (esimerkiksi asiakkaiden tunnistamisen toistuva laiminlyönti), tällainen ilmoitus ei riko asianajosalaisuutta eikä ilmoitus tämän sisältöisenä sisällä asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Asianajajalle määrätty hallinnollinen seuraamus merkittäisiin Asianajajaliiton ylläpitämään julkiseen päiväkirjaan ja siihen liitettäisiin aluehallintoviraston asiassa antama päätös.

5. Yksittäisiä huomioita työryhmän mietinnöstä

Asianajajaliitto esittää vielä yksittäisiä huomioita ja kommentteja työryhmän mietinnöstä ja hallituksen esityksestä.

5 luku 4 § 3-kohta

Lain 5 luvussa säädetään aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteristä. Tätä lukua ei sovelleta asianajajiin (5 luku 1 §). Jos aluehallintovirasto määrää elinkeinonharjoittajalle hallinnollisen seuraamuksen, aluehallintovirasto toimivaltaisena valvontaviranomaisena julkistaa verkkosivuillaan tiedon määräämästään seuraamuksesta. Lain 5 luvun 4 §:n 3-kohdan mukaan aluehallintoviraston ylläpitämään rahanpesun valvontarekisteriin ”*merkitään yksityiselle elinkeinonharjoittajalle tai oikeushenkilölle määrätty hallinnollinen seuraamus*”.

Koska soveltamisalaa koskevassa säännöksessä asianajajat on jätetty tämän luvun ulkopuolelle, jää epäselväksi, mihin rekisteriin asianajajan saama seuraamus kirjataan. Kuten edellisessä kohdassa 4.3 on jo esitetty, yksi mahdollisuus voisi olla, että asianajajia koskevat hallinnolliset seuraamukset kirjataan Asianajajaliiton ylläpitämään valvontarekisteriin, josta ylläpidetään myös julkista päiväkirjaa. Kenellä tahansa on oikeus saada tietoonsa asianajajia koskevat merkinnät julkisessa päiväkirjassa sekä asian ratkaisusta laadittu julkinen ratkaisuseloste.

7 luku ja rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät

Lain 7 luvussa säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävistä. Selvyyden vuoksi Asianajajaliitto toteaa, että rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeus voi koskea ainoastaan Asianajajaliitolle tehtyjä ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista tai muista Asianajajaliiton tietoon tulleista rikosepäilyistä, mutta ei sen sijaan yksittäisen asianajajan tai asianajotoimiston toimistotarkastuksissa ilmenneitä seikkoja tai asiakirjoja. Tiedonsaantioikeus ei myöskään voi koskea ylipäätään Asianajajaliiton yleisvalvontaa miltään osin. Edellä todettu vastaa käsityksemme mukaan selvittelykeskuksen tiedonsaanti-intressiä ja -tarvetta. Asiasta olisi paikallaan mainita ainakin hallituksen esityksen perusteluissa.

10 luku ja erinäiset säännökset

3 § Toimivaltaisen viranomaisten ja Asianajajaliiton tietojenvaihto

Asianajajaliitto haluaa selvyyden vuoksi vielä todeta, että tietojen vaihto toimivaltaisten viranomaisten välillä ei voi koskea esimerkiksi yksittäisiä Asianajajaliiton suorittamia asianajotoimistojen tarkastuksia. Sinänsä eri toimivaltaisten viranomaisten seuraamusten määräämisiä koskevat linjaratkaisut ja kannanotot ovat hyödyllistä tietoja kaikkien valvontaviranomaisten tehtävien kannalta ja Asianajajaliitto kannattaa tietojen vaihtoa näitä koskevista käytänteistä. Myös tiedot asianajoalaa koskevista toimialariskeistä ovat tärkeitä tietoja liitolle.

4 § Muutoksenhakuoikeus

10 luvun 4 §:ssä säädetään muutoksenhakuoikeudesta ko. laissa tarkoitettujen toimivaltaisten valvontaviranomaisten ja Asianajajaliiton päätökseen. Pykälän 2 momentin mukaan Asianajajaliitolla olisi oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut Asianajajaliiton tekemän päätöksen.

1 momentissa tarkoitetun muutoksenhakuoikeuden osalta on epäselvää, mistä Asianajajaliiton tämän lain mukaisesta päätöksestä on kyse ja kenellä olisi päätöksestä muutoksenhakuoikeus.

2 momentissa säädetään Asianajajaliiton oikeudesta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Voimassa olevan asianajajalain mukaan Asianajajaliitolla ei ole muutoksenhakuoikeutta hovioikeuden päätöksestä, joka koskee asianajajan valituksesta annettua ratkaisua. Tällaiselle muutoksenhakuoikeudelle ei nytkään olisi tarvetta. Sen sijaan, kuten asianajajia koskevien valvontalautakunnan päätösten osalta on säädetty, Asianajajaliiton hallituksella tulisi olla mahdollisuus lausua aluehallintoviraston/hallinto-oikeuden päätöksestä asianajajan valituksen yhteydessä.

Sen sijaan ei liene tarvetta, että asianajajalla olisi oikeus valittaa siitä Asianajajaliiton päätöksestä, jolla Asianajajaliitto siirtää asian aluehallintoviraston ratkaistavaksi. Vertailun vuoksi todettakoon, että myöskään luvan saaneilla oikeudenkäyntiavustajilla ei

ole muutoksenhakuoikeutta valvontalautakunnan päätöksestä, jolla valvontalautakunta alistaa valvontalautakunnan esittämän seuraamusmaksun tai oikeudenkäyntiavustajaluvan peruuttamisen oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaistavaksi.

Edelleen pykälän 3 momentin mukaan Asianajajaliiton päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen. Tältäkin osin on epäselvää, mistä päätöksestä asiassa on kysymys.

6. Lopuksi

Asianajajaliitto katsoo, että ennen lopullisten ratkaisujen tekemistä hallituksen esityksen sisällöstä, Asianajajaliitto ja työryhmä sekä keskeisten ministeriöiden edustajat vielä tarvittaessa keskustelevat mahdollisesti aluehallintoviraston edustajien kanssa yksittäisten esitysten tarkemmasta sisällöstä.

Asianajajaliitto ehdottaa lisäksi, että liitto laatisi vuosittain raportin rahanpesun estämistä koskevista toimenpiteistään. Tämän raportin perusteella valtio pystyisi toteamaan, että se on huolehtinut tehtävistään rahanpesun estämisessä suhteessa FATF:iin ja muihin kansainvälisiin järjestöihin.

Helsingissä 12. päivänä huhtikuuta 2016

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Risto Sipilä
Suomen Asianajajaliiton
puheenjohtaja, asianajaja

Minna Melender
Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri